

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 15/2010/PFE/IBAMA

TEMA: COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Parecer nº 2038/2009/COEP, expedido no processo nº 10200.112511/2009-64, de lavra da Procuradora Federal MARIANA WOLFENSON COUTINHO BRANDÃO e Despacho nº 3166/2009-PFE/COEP, aprovados pela Sra. Procuradora Chefe Nacional, Dra. ANDREA VULCANIS, em 05/04/2010.

EMENTA

1. O só fato de o empreendimento estar localizado em área circundante de Unidade de Conservação não tem o condão determinar a competência para o licenciamento;
2. Como o empreendimento em tela situa-se parte no estado de Goiás e parte no Distrito Federal, sugerindo a existência de impactos ambientais diretos em ambos os entes federativos (impacto de âmbito regional), resta, a princípio, definida a competência do IBAMA para licenciar o empreendimento;
3. A delegação nos processos de licenciamento concretiza-se por meio de convênio, por expressa previsão da Resolução CONAMA nº 237/97 e independe de aquiescência do ente delegado quando o delegante é seu superior hierárquico;
4. Como não há relação de subordinação entre os órgãos integrantes do SISNAMA, que atuam em regime de cooperação, se o IBAMA pretende transferir o licenciamento para o órgão ambiental estadual, terá que fazê-lo por acordo de cooperação/convênio, ou por ato unilateral, a exemplo da portaria de delegação.

FUNDAMENTAÇÃO

Vem à PROGE o presente administrativo, por encaminhamento do Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA, com o seguinte questionamento: *“(...) consulto Vossa Senhoria se uma manifestação do IBAMA nos moldes daquela feita pelo IBRAM, ou seja, concordando (na forma de ofício) que a SEMARH licencie os acessos que atingem pequena porção do território do Distrito Federal, implicaria em algum tipo de ilegalidade”.*

Pretende a DILIC, em síntese, delegar ao Estado de Goiás competência para o licenciamento ambiental sob análise e questiona a PROGE acerca do instrumento jurídico adequado.

Os autos contêm: (a) Requerimento de licença de instalação formulado por AlphaVille Urbanismo S.A. à Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de Goiás (fl. 02); (b) Documentos que instruem o pleito da interessada (fls. 03/115); (c) Ofício da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização Ambiental do Distrito Federal autorizando a realização do licenciamento junto à SEMARH-GO (fl. 116); (d) Ofício da DILIC à empresa requerente informando que a competência para o licenciamento ambiental dos acessos para o empreendimento são de competência do IBAMA, podendo haver, todavia, delegação; (e) Descrição do empreendimento (fls. 118/122).

É o relatório.

Competência em matéria de licenciamento ambiental:

A Lei Federal nº 6938/81 relaciona o licenciamento como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

“Licenciamento Ambiental é “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso” (Resolução CONAMA nº 237/97, art. 1º, inc. I).

O escopo do licenciamento é a compatibilização da proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, com foco nos impactos ambientais da atividade/empreendimento, e não na titularidade dos bens afetados.

Na Constituição Federal o licenciamento está inserido dentre as competências comuns dos entes federados.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)”. (g.n.)

Enquanto não editadas as Leis Complementares a que se refere o parágrafo único do art. 23, as entidades administrativas e os órgãos jurisdicionais devem se valer dos princípios constitucionais e das normas infraconstitucionais, em especial a Lei nº 6.938/1981, bem como dos atos normativos que regulam a matéria (Resolução nº 237/1997 do CONAMA), para solucionar questões relacionadas com a distribuição de competências materiais.

A fixação da competência para o licenciamento ambiental é orientada pelos critérios (a) da grandeza dos impactos, ou seja, em função da extensão e intensidade das consequências do empreendimento. Se capaz de ocasionar “*significativo impacto ambiental*” de “*âmbito nacional ou regional*” (sempre sujeitos a EIA/RIMA, conforme prevê o art. 225, §1º, IV, da CF) ¹, caberá à autarquia federal a condução do procedimento; (b) da supletividade, devendo a autarquia licenciar quando o órgão ambiental competente - estadual ou municipal - não atue com o devido zelo (inércia) ou mantenha-se omissa, inerte

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente traz, em seu art. 10, os referidos critérios:

Lei 6938/81

“Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. [\(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

(...)

§ 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com

¹ Impacto de âmbito nacional ou regional é aquele que vai além dos limites de um estado-membro, atingindo de forma direta dois ou mais estados.

significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. *(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)*” (g.n.).

A opção do legislador constituinte pela competência comum para a defesa do meio ambiente, bem como do legislador ordinário pela criação do SISNAMA, sinalizam a importância que se deu à proteção ambiental, tendo como decorrência a necessidade de cooperação de todos os entes federados, seus órgãos e entidades, na proteção e execução daqueles temas a que deu dignidade constitucional. Nesse aspecto, a fim de suprir eventual deficiência de certos estados e de grande parte dos municípios, que são em certas situações mais suscetíveis a influências externas, optou o legislador pela competência supletiva da União em relação aos demais entes da federação.

Cumprindo o comando constitucional, a Resolução 237 do CONAMA confere aos estados a competência residual em matéria de licenciamento, e atribui aos Municípios o dever de licenciar no caso de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local.

“Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.” (g.n.).

Assim, verificar-se-á, inicialmente, em consonância com o critério da magnitude dos impactos, se este é meramente local, caso em que a competência será do órgão ambiental municipal.

Ocorre que a citada Resolução disciplinou a matéria de modo diverso, relacionando outros critérios, a exemplo da dominialidade e da predominância do interesse, para definir a competência dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

“Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas

formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.”
(g.n.).

Embora o CONAMA tenha disciplinado a competência do IBAMA com base na natureza/titularidade do bem envolvido, é necessário que se faça uma interpretação conforme a Constituição, de modo a concluir que a titularidade não dispensa a caracterização do interesse regional ou nacional. Não obstante a localização da atividade já requerer de plano uma maior atenção e rigor na definição da competência, a amplitude do impacto deverá ser sempre sopesada.

O critério da titularidade não pode ser aplicado *per si* sob pena de virem à tona inúmeros conflitos. Imagine-se a situação em que uma atividade de impacto ambiental local (competência municipal) é realizada em um rio estadual (competência do estado-membro), dentro de uma unidade de conservação de domínio da União (competência do IBAMA).

A adoção desse critério inviabilizaria as atividades da autarquia federal, que teria que licenciar todos os empreendimentos, em toda a zona costeira, mesmo que de impactos meramente locais.

“ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO DE BARRACAS DE PRAIA. ORLA MARÍTIMA. SALVADOR. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA.

1. A competência para a condução do licenciamento ambiental deve ser definida de acordo com o potencial dano do empreendimento e não segundo a propriedade da área em que serão realizadas as construções.

2. As obras de construção ou reforma de barracas na orla marítima de Salvador/BA, ainda que estejam localizadas em terreno de marinha, de propriedade da União, não atraem a competência exclusiva do IBAMA para conduzir o correspondente estudo de impacto ambiental, por não estar configurado impacto ambiental nacional ou regional.

3. Agravo de instrumento a que se dá provimento.

(AG 2007.01.00.000782-5/BA, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Rel.Acor. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, Sexta Turma,DJ p.64 de 10/09/2007)”

Saliente-se que os conflitos entre entes federativos devem ser evitados pela adesão a regras legais e objetivas de divisão de competências. Assim, como nos termos da lei apenas o significativo impacto ambiental regional ou nacional permitirá ao IBAMA atuar como órgão licenciador, a abrangência do impacto é, atualmente, único critério viável, devendo ser aplicado até que o Poder Legislativo edite a lei complementar de que trata o parágrafo único do art. 23 da CR.

Portanto, o só fato de o empreendimento estar localizado em área circundante de uma Unidade de Conservação (APA Planalto Central, fl. 119), não é determinante da competência para o licenciamento. No entanto, uma vez que o empreendimento em tela situa-se parte em Goiás e parte no Distrito Federal, sugerindo a existência de impactos ambientais diretos em ambos os entes federativos (impacto de âmbito regional), resta definida, a princípio, a competência do IBAMA para licenciar o empreendimento.

Delegação de competência em matéria de licenciamento:

Competência é a função atribuída por lei a cada órgão ou autoridade, somente podendo ser alterada ou revogada também por lei. Caracteriza-se por ser irrenunciável, imprescritível, inderrogável e improrrogável.

É permitida a delegação de competência, ou seja, a transferência de atribuição da autoridade superior para o subordinado, assim como a avocação de competência, isto é, o chamamento de atribuição do subordinado pela autoridade superior.

As autoridades da Administração Pública transferem motivadamente atribuições decisórias a seus subordinados ou não subordinados, neste último caso condicionada à aceitação pelo delegado.

No que se refere ao SISNAMA e sua finalidade, tem-se que ele concretiza a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Assim, não cabe aos Municípios e Estados pedirem autorização à União para exercerem o poder de polícia administrativa, para organizarem seus serviços administrativo-ambientais ou para utilizarem os instrumentos da política nacional do meio ambiente, entre os quais se inclui o licenciamento ambiental, mas pode a União delegar competência em matéria de licenciamento aos estados-membros e estes aos seus respectivos municípios.

A Resolução 237 do CONAMA regula a delegação do processo de licenciamento entre os órgãos integrantes do SISNAMA:

“Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SIS-NAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

(...)

*§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, **poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.**”*

“Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.”

Vê-se que é possível ao IBAMA delegar aos estados-membros licenciamentos de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional, ressalvada sua competência supletiva. Trata-se de poder discricionário do órgão ambiental federal.

O ato de delegação deve observar o contido na Lei de Processo Administrativo.

L. 9784/1999.

“Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.”

A delegação, para que tenha validade, necessita observar os requisitos de legalidade, formalidade e publicidade, além de ser motivada, publicada no diário oficial e formalizada pelo instrumento legal indicado em lei ou ato normativo específico.

Nos licenciamentos, a delegação se dá por meio de convênio, por expressa previsão da Resolução 237. Esse foi o instrumento escolhido pelo CONAMA porque haverá necessidade de delegante e delegado acordarem no que tange à transferência de atribuições.

A delegação independe de aquiescência tão-somente quando o ente delegante é superior hierárquico do delegado. Como não há essa subordinação entre os órgãos integrantes do SISNAMA, que atuam em regime de cooperação, se o IBAMA pretende transferir competência para o órgão ambiental estadual realizar o licenciamento, terá que fazê-lo por acordo de cooperação ou convênio.

Ressalte-se que o convênio de delegação de licenciamento não se confunde com o convênio de direito financeiro celebrado para viabilizar o repasse de recursos financeiros. Por meio desse instrumento visa-se apenas formalizar a delegação, especificando as matérias e os poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, bem como a duração e os objetivos da delegação.

Em resposta ao questionamento formulado pelo consulente, entende-se não ser possível que o IBAMA “concorde” com a delegação por meio de ofício. Os instrumentos adequados são os convênios e os termos de cooperação técnica.

Cabe ainda mencionar que vige a regra da unicidade de órgão licenciador, ou seja, apenas um órgão tem competência para licenciar determinada obra/atividade. O empreendedor não pode ser obrigado a se submeter a licenciamentos perante diversos órgãos ambientais.

Também está vedada a fragmentação induzida do empreendimento de modo a reduzir sua área de influência e, assim, afastar a competência do IBAMA.

Resolução 237

“Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”.

CONCLUSÕES

Face às razões apresentadas, opina-se:

I. Caso se constate que o empreendimento produzirá impactos ambientais diretos em mais de um estado, cumprirá ao IBAMA o licenciamento de todo o empreendimento.

II. Na eventualidade de o impacto sobre o Distrito Federal ser apenas indireto, o que deverá ser formalizada por parecer técnico, caberá à SEMARH (Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Goiás) conduzir o licenciamento, independentemente de delegação.

III. Prosseguindo-se com a hipótese de competência do IBAMA, poderá a autarquia delegar ao estado de Goiás a tarefa de licenciar o empreendimento em questão, desde que o faça motivadamente, por meio de convênio, termo de cooperação técnica ou portaria.